

*Wojciech Fill*

## **Fundusze strukturalne jako instrument integracji europejskiej w perspektywie finansowej 2007–2013**

Znaczącym elementem przekształceń prawnych służących coraz ściślej-  
szej integracji państw Unii Europejskiej są zmiany normatywne w zakre-  
sie uregulowań dotyczących funduszy strukturalnych<sup>1</sup>. Interesującym  
zagadnieniem z uwagi na problematykę harmonizacji oraz ujednolicania  
prawa Unii Europejskiej może być w szczególności ewolucja celów funk-  
cjonowania funduszy strukturalnych. W znacznej mierze proces ten  
odzwierciedla rozwój idei zjednoczeniowych oraz kierunki zmian norma-  
tywnych prowadzących z jednej strony do ściślejszych związków spo-  
łeczno-gospodarczych państw członkowskich, z drugiej zaś do uporząd-  
kowania zależności ekonomiczno-prawnych między nimi.

Z uwagi na potrzebę rozwiązywania problemów zatrudnienia oraz  
poprawy standardu życia obywateli Wspólnoty oraz zwiększenie geogra-  
ficznej i zawodowej mobilności pracowników powołano w 1958 r.

---

<sup>1</sup> Fundusze strukturalne stanowią wyodrębnione zasoby środków w budżecie Unii Europejskiej. Z zasobów tych udziela się dotacji lub kredytów inwestycyjnych.

Europejski Fundusz Socjalny (*European Social Fund*)<sup>2</sup>. W celu realizacji wspólnej polityki rolnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w 1962 r. utworzono Europejski Fundusz Gwarancji i Orientacji Rolnej (*European Agriculture Guidance and Guarantee Funds*). Ze środków tego Funduszu z jednej strony dokonywane były dopłaty bezpośrednie dla rolnictwa, mające na celu podtrzymywanie cen produktów rolnych, z drugiej zaś strony środki były przeznaczane na poprawę i reorganizację struktury przetwarzania i sprzedaży produkcji rolno-spożywczej<sup>3</sup>. Z biegiem czasu wskazana dwoistość celów doprowadziła do wyodrębnienia dwóch odrębnych europejskich funduszy rolniczych: Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji mającego na celu m.in. refundację wydatków w przypadku wywozu produktów rolnych do państw trzecich i dokonywanie płatności bezpośrednich dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, którego środki służą m.in. finansowaniu kontroli weterynaryjnych, promocji produktów rolnych, a także prowadzeniu badań naukowych w zakresie rolnictwa<sup>4</sup>. Należy też zauważyć, że obecnie oba fundusze można zaliczyć raczej do instrumentów realizacji Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej niż do funduszy strukturalnych<sup>5</sup>. Przesłanki wzmocnienia i stabilizacji rybołówstwa stały się z kolei przyczyną wyodrębnienia w 1971 r. Finansowego Instrumentu Orientacji Rybołówstwa (*Financial Instrument for Fisheries Guidance*). Początkowo środki Funduszu służyły m.in. wzmocnieniu konkurencyjności przedsiębiorstw w sektorze gospodarki związanym z rybołówstwem oraz osiągnięciu trwałej równowagi pomiędzy zasobami rybnymi i ich eks-

<sup>2</sup> Aktualnie podstawowym aktem regulującym zasady funkcjonowania Funduszu jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 1081/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie 1784/1999 (O.J. L 210).

<sup>3</sup> Rozporządzenie Rady 1257/99/WE z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (O.J. L 160).

<sup>4</sup> Rozporządzenie Rady 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (O.J. L 209).

<sup>5</sup> Zob. art. 2 rozporządzenia Rady 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej.

ploatacją<sup>6</sup>. Obecnie wskazane cele uległy modyfikacji w kierunku realizacji wspólnej polityki rybackiej i są realizowane w ramach Wspólnej Polityki Rolnej finansowanej w zakresie zadań związanych z rybołówstwem przez Europejski Fundusz Rybacki<sup>7</sup>. Podstawowym zadaniem powołanego do istnienia w 1975 r. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (*European Regional Development Fund*) było i pozostaje nadal zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju gospodarczego między regionami<sup>8</sup>.

Aktualnie, zgodnie z rozporządzeniem Rady 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającym rozporządzenie 1260/1999<sup>9</sup>, fundusze strukturalne są podstawowym instrumentem prawnofinansowym, za pomocą którego Unia Europejska wzmacnia swoją spójność gospodarczą i społeczną. Fundusze zarządzane są przez odpowiednie dyrekcje generalne Komisji Europejskiej<sup>10</sup>. Żaden z funduszy strukturalnych nie posiada osobowości prawnej i wyodrębnionej struktury organizacyjnej<sup>11</sup>.

Zgodnie z regulacją rozporządzenia ustanawiającego przepisy ogólne, dotyczące funduszy strukturalnych, obecnie można wyodrębnić trzy podstawowe priorytety (kryteria, cele) grupowania wydatków z zasobów tychże funduszy. Pierwszym priorytetem zastosowania funduszy jest tzw. konwergencja. Zgodnie z art. 3 ust 2 lit. a, cel ten ma być osiągnięty m.in. poprzez poprawę warunków wzrostu i zatrudnienia

<sup>6</sup> Zob. cele i zasady funkcjonowania Funduszu określone art. 1 rozporządzenia Rady 1263/1999/WE z dnia 21 czerwca 1999 r. dotyczące instrumentów finansowych skierowanych na politykę rybołówstwa (O.J. L 161).

<sup>7</sup> Rozporządzenie Rady 1198/2006 z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego (O.J. L 223).

<sup>8</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 1080/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie 1783/1999 (O.J. L 210).

<sup>9</sup> O.J. L 210, dalej zwane: rozporządzenie ustanawiające przepisy ogólne dotyczące funduszy strukturalnych.

<sup>10</sup> Zob. też J. Czapla, *Fundusze strukturalne i przedakcesyjne w Unii Europejskiej*, Dolnośląski Wojewódzki Ośrodek Doradztwa Rolniczego, Świdnica 1999, s. 4.

<sup>11</sup> E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2007, s. 329.

dzięki: zwiększeniu ilości oraz poprawie jakości inwestycji w kapitał rzeczowy i ludzki, rozwojowi innowacyjności i społeczeństwa opartego na wiedzy, zdolnościom adaptacyjnym do zmian gospodarczych i społecznych, ochronie i poprawie jakości środowiska naturalnego oraz zwiększeniu wydajności administracji. Można zatem uznać, że przez konwergencję należy rozumieć wyrównanie szeroko rozumianych warunków egzystencji obywateli Unii Europejskiej na jak najwyższym poziomie socjalnym, gospodarczym oraz kulturowym<sup>12</sup>. Warto podkreślić, że państwa członkowskie realizujące cele europejskiej polityki regionalnej na lata 2007–2013 (w szczególności priorytet „Konwergencja”<sup>13</sup>), w których dochód narodowy brutto jest niższy niż 90% średniej wspólnotowej, mają prawo do korzystania jednocześnie z pomocy w ramach funduszu spójności, o ile posiadają program zmierzający do spełnienia warunków konwergencji<sup>14</sup>.

Priorytet drugi, zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. b rozporządzenia, obejmuje m.in.: zwiększanie konkurencyjności i atrakcyjności regionów, jak również zwiększanie zatrudnienia przez przewidywanie zmian społecznych, w tym związanych z liberalizacją handlu, zwiększanie i poprawę

<sup>12</sup> Zadanie takie nie zostało wyodrębnione bezpośrednio w ramach celów funkcjonowania funduszy strukturalnych w poprzednim okresie programowania. Natomiast podobnie jak pod rządami uchylonego rozporządzenia wprowadzającego, ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych z 1999 r., unormowano zakres potencjalnych beneficjentów objętych realizacją wskazanego celu, bowiem środki finansowe mogą być przyznane regionom Unii Europejskiej, w których wysokość produktu krajowego brutto w przeliczeniu na jednego mieszkańca regionu nie przekracza 75% średniej wysokości produktu krajowego brutto dla całej Wspólnoty. Jeżeli parametry w danym regionie nie przekraczają powyższej granicy, wiąże się to na ogół z wysokim bezrobociem oraz problemami w zakresie systemu produkcji i infrastruktury.

<sup>13</sup> Art. 3 ust. 2 lit. a rozporządzenia ustanawiającego ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych.

<sup>14</sup> Precyzyjnemu wyznaczeniu obszarów spełniających powyższe kryteria służy specjalna, ujednolicona, statystyczna klasyfikacja terytorialna stosowana na obszarze Unii Europejskiej (tzw. *Nomenclature des Unites Territoriales Statistiques*, w powszechnym skrócie NUTS). Zasadniczo klasyfikacja ta nie pokrywa się z istniejącymi podziałami historyczno-administracyjnymi. Jej podstawowym założeniem było wytyczenie jednostek zbliżonych pod względem liczby mieszkańców oraz powierzchni, co znacznie ułatwia dokonywanie analiz makroekonomicznych oraz stosowanie odpowiednich instrumentów prawnofinansowych.

jakości inwestycji w kapitał ludzki, innowacyjność i promowanie społeczeństwa opartego na wiedzy oraz ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego. Priorytetem trzecim natomiast objęto umacnianie współpracy transgranicznej przez wspólne inicjatywy lokalne, umacnianie współpracy transnarodowej za pomocą działań sprzyjających zintegrowanemu rozwojowi terytorialnemu powiązanemu z priorytetami Wspólnoty oraz umacnianie współpracy międzyregionalnej i wymiany doświadczeń na właściwym szczeblu terytorialnym.

Warto zauważyć, że szereg zmian wprowadzonych do regulacji funduszy strukturalnych w 2006 roku, bezpośrednio wiąże się z koniecznością dostosowania zasad ich funkcjonowania do ustaleń wynikających z dokumentu określającego zasady i kierunki wydatkowania środków Unii Europejskiej na lata 2007–2013, zwanego Perspektywą finansową<sup>15</sup>.

Za jedną z najbardziej istotnych zmian w omawianym zakresie można uznać modyfikację reguł programowania oraz wydatkowania środków Funduszu Spójności<sup>16</sup>. Dotychczasowe zasady udostępniania środków Funduszu Spójności zasadniczo różniły się od mechanizmów pozostałych czterech funduszy strukturalnych. Nie była bowiem stosowana w przypadku tego Funduszu zasada współfinansowania, jeżeli chodzi o koordynację działań Funduszu z działaniami funduszy strukturalnych oraz działaniami Europejskiego Banku Inwestycyjnego – z uwagi na zapobieganie obniżaniu wysiłków inwestycyjnych, m.in. w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego. Ze środków Funduszu mogły być zasadniczo finansowane cele realizowane na obszarach państw członkowskich, uznanych za najmniej rozwinięte. Wykluczało to możliwość ubiegania się przez pozostałe państwa o środki Funduszu<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> E. Chojna-Duch, *Polskie...*, s. 310.

<sup>16</sup> Na mocy Traktatu z Maastricht (art. 130 D), rozporządzeniem Rady 1164/94/WE z dnia 16 maja 1994 r. wyodrębniono Fundusz Spójności (O.J. L 130). Nie miał on charakteru funduszu strukturalnego, gdyż jego środki przeznaczane były na finansowanie przedsięwzięć na obszarze całego kraju, a nie regionu.

<sup>17</sup> Warto w tym miejscu wspomnieć, że początkowo kryterium w postaci „państw najmniej rozwiniętych” jednoznacznie wskazywało na państwa nowo przyjęte w poczet członków Wspólnoty. W 1999 r. kryterium stało się nieostre z uwagi na znaczne, korzystne zmiany wskaźników makroekonomicznych w „krajach najmniej rozwiniętych” Wspólnoty. Kryterium sprecyzowano, ustalając, że pomoc z Funduszu Spójności będzie przysługiwała państwom, w których produkt krajowy brutto w przeliczeniu na jednego

Dostęp do środków Funduszu Spójności został jednocześnie uzależniony od przyjęcia programów prowadzących do realizacji tzw. kryteriów konwergencji, określonych w art. 104 C Traktatu z Maastricht, a rozwiniętych w protokołach dodatkowych. Fundusz Spójności został zatem skonstruowany jako szczególny instrument prawnofinansowy z uwagi na wbudowanie w jego konstrukcję obowiązku przestrzegania dyscypliny budżetowej. W celu zwiększenia skuteczności Funduszu, Rada przewidziała specjalne zasady zarządzania jego finansami, zmierzające przede wszystkim do uproszczenia tego procesu<sup>18</sup> w porównaniu z funduszami strukturalnymi<sup>19</sup>. Jednak w kontekście wzmacniania spójności gospodarczej i społecznej Wspólnoty, zwłaszcza po dokonaniu rozszerzenia Unii o nowych członków, zarówno odrębność charakteru prawnego przyznawania środków Funduszu, jak i uproszczenia procedur przyznawania środków okazały się niewystarczające. Stąd, począwszy od dnia 1 stycznia 2007 r. zasady programowania oraz wydatkowania środków Funduszu Spójności zasadniczo zostały unormowane rozporządzeniem ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące funduszy strukturalnych. Należy jednak podkreślić, że również w obecnym stanie prawnym

---

mieszkańca jest mniejszy niż 90% średniego produktu krajowego brutto w całej Unii. Przyjęte kryterium miało obowiązywać do roku 2003. Państwa ubiegające się o wsparcie mogły zaś otrzymać nawet 85% pokrycie zaakceptowanych przez Komisję kosztów realizowanych projektów. Wskaźnik pomocy udzielonej przez Fundusz uzależniony był od wysokości wydatków publicznych lub innych, równoważnych wydatków łącznie z wydatkami jednostek, których działalność została podjęta w ramach administracyjnych lub prawnych, na mocy których mogły być uważane za równoważne jednostkom publicznym.

<sup>18</sup> Przejawy tych działań widoczne były już na etapie planowania projektów. W celu udzielenia pomocy Komisja mogła w porozumieniu z państwem członkowskim zgrupować razem projekty oraz określić techniczne i finansowo oddzielne etapy projektu. W związku z wątpliwościami interpretacyjnymi sprecyzowano pojęcie „projektu”, którego odmienne rozumienie w dalszej konsekwencji mogło się stać przyczyną zredukowania przyznanej przez Komisję pomocy bądź nawet jej zawieszenia. W celu uproszczenia procedur dokonano również przejrzystej klasyfikacji projektów oraz określono reguły ich grupowania.

<sup>19</sup> W konstrukcji Funduszu Spójności, stworzonej znacznie później niż fundusze strukturalne, jak się wydaje uniknięto wielu rozwiązań uznanych przez prawodawcę wspólnotowego za nieefektywne. Zjawisko takie mogło być efektem analizy wcześniejszych komplikacji prawnych zachodzących na gruncie funduszy strukturalnych.

istotną przesłanką przyznania środków w ramach Funduszu Spójności pozostała kwestia braku istnienia nadmiernego deficytu budżetowego w państwie członkowskim oraz stwierdzenia, że dane państwo członkowskie nie podjęło skutecznego działania w odpowiedzi na zalecenia wydane w tym względzie przez Radę<sup>20</sup>. Z drugiej strony w myśl nowych rozwiązań, znaczącej modyfikacji uległa obowiązująca w poprzednim stanie normatywnym zasada odrębnego współfinansowania, w zakresie koordynacji działań Funduszu z działaniami funduszy strukturalnych oraz działaniami Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Uznano bowiem, że zintegrowanie Funduszu Spójności z programowaniem pomocy strukturalnej zapewni lepszą spójność interwencji poszczególnych funduszy<sup>21</sup>.

Z prawnofinansowego punktu widzenia interesujące są również procedury podziału środków funduszy strukturalnych. Warto podkreślić, że w kwestii zasad programowania krajowych celów wydatków, przepisy omawianego rozporządzenia ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące funduszy strukturalnych wprowadziły znaczące uproszczenia<sup>22</sup>. W okresie planowania finansowego obejmującego lata 2007–2013, złożoną procedurę uzgadniania i przyjmowania tzw. podstaw wsparcia Wspólnoty zastąpiono dokumentem zwanym normatywnie Narodowymi

<sup>20</sup> Art. 2 ust. 1 rozporządzenia Rady 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego Fundusz Spójności i uchylającego rozporządzenie 1164/94 (normujące poprzednio Fundusz).

<sup>21</sup> Zob. pkt 1 oraz pkt 5 uzasadnienia do rozporządzenia ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące funduszy strukturalnych.

<sup>22</sup> W okresie planowania obejmującym lata 2000–2007 w pierwszej fazie kraje członkowskie – zazwyczaj przy znaczącym udziale władz regionalnych – przygotowywały plany rozwoju obejmujące region lub nawet cały kraj, w zależności od możliwości zakresu finansowania wynikających z regulaminu danego funduszu. Warto dodać, że zasady programowania i wydatkowania środków Funduszu Spójności były określone całkowicie odrębnie. Do planu rozwoju regionalnego powinien być dołączony opis konkretnych działań. Ponadto plany musiały obejmować opis bieżącej sytuacji w regionie, wykaz środków podjętych uprzednio oraz skutki proponowanych przedsięwzięć dla środowiska naturalnego. Tak przygotowane plany rozwoju stanowiły podstawę negocjacji między Komisją a krajami członkowskimi. W oparciu o przedstawione plany, z uwzględnieniem dokonanych uzgodnień, Komisja przyjmowała Podstawy Wsparcia Wspólnoty. Dokument ten normował strategię i priorytety działań funduszy oraz państwa członkowskiego z uwzględnieniem wkładu środków z poszczególnych funduszy strukturalnych.

Strategicznymi Ramami Odniesienia (art. 27 ust. 1). Zgodnie z art. 28 ust. 1 rozporządzenia, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia przygotowywane są zgodnie z procedurą, jaką państwo członkowskie uważa za najbardziej odpowiednią i zgodną z jego strukturą organizacyjną. Rozwiązanie takie zapewnia znaczącą elastyczność w określaniu podmiotów zobowiązanych do podejmowania określonych działań związanych z programowaniem krajowym. Z uwagi na wynikający z powołanego przepisu brak wymogu tworzenia odrębnych instytucji programujących, z pewnością może też wpływać na redukcję kosztów programowania.

Realizacja zadań ujętych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia prowadzona jest na podstawie programów operacyjnych. Każdy program operacyjny obejmuje wyłącznie jeden z trzech celów, do których realizacji mogą zasadniczo znaleźć zastosowanie fundusze strukturalne oraz fundusz spójności. Zawierają one szczegółowe plany finansowe działań, harmonogramy dokonywania wydatków, sposób nadzoru, realizacji i oceny *ex post* oraz sposób włączania innych władz w realizację programu. W każdym programie operacyjnym powinny ponadto zostać określone reguły weryfikowania poprawności realizacji tzw. zasady współfinansowania<sup>23</sup>. Zasada ta stanowi jedną z reguł wspólnej polityki regionalnej. Sprowadza się do respektowania przez państwa członkowskie wymogu utrzymywania zasobu środków własnych – przeznaczonych na finansowanie inwestycji realizowanych w ramach polityki spójności – na poziomie równym co najmniej kwocie środków wydatkowanych w poprzednim okresie programowania<sup>24</sup>. Powszechne

<sup>23</sup> „Zasada współfinansowania” w polskich tłumaczeniach aktów prawa wspólnotowego jest zwana „zasadą dodatkowości”, co jak się wydaje wynika z nazbyt dosłownego przekładu i nie brzmi zbyt poprawnie na gruncie języka polskiego; zob. np. art. 15 rozporządzenia ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące funduszy strukturalnych, art. 10 rozporządzenia Rady 1260/1999/WE z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych (O.J. L161). Zasada bezpośrednio została wyjaśniona w art. 9 rozporządzenia Rady 4253/88/EWG z dnia 19 grudnia 1988 r. wprowadzającego przepisy do rozporządzenia 2052/88/EWG.

<sup>24</sup> W literaturze podkreśla się, że zasada współfinansowania (dodatkowości) wynika bezpośrednio z zasady subsydiarności zapisanej w Traktacie z Maastricht. „Wspólna polityka regionalna (jak i pozostałe rodzaje polityki Unii) jest bowiem komplementarna wobec prowadzonej przez kraje członkowskie własnej polityki regionalnej i ma na celu



stosowanie zasady wykształciło w praktyce określenie maksymalnego udziału pomocy finansowej Unii Europejskiej, kształtującego się obecnie na poziomie 50% kosztów inwestycji. Możliwe są jednak odstępstwa od wskazanej wielkości udziału środków wspólnotowych<sup>25</sup>.

Wraz z nową perspektywą finansową Unii Europejskiej na lata 2007–2013, również w Polsce doszło do szeregu zmian normatywnych w zakresie aktów prawnych kształtujących omawianą problematykę. Procedura wdrażania postanowień planów związanych z pozyskiwaniem środków wspólnotowych została zasadniczo uregulowana ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>26</sup>. Ustawa ta precyzuje w zakresie rozwiązań krajowych regulacje wprowadzone do systemu prawa wspólnotowego rozporządzeniem ustalającym przepisy ogólne dotyczące funduszy strukturalnych w okresie planowania finansowego obejmującego lata 2007–2013. W związku z powyższym, podstawowym dokumentem, w oparciu o który obecnie następuje pozyskiwanie środków wspólnotowych są Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia<sup>27</sup>. Dokument ten tworzy się na podstawie Strategicznych Wytycznych Wspólnoty. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia pozostają w ścisłym związku z tzw. Strategią Rozwoju Kraju oraz strategiami sektorowymi, strategiami rozwoju województwa, a także strategiami powiatowymi i gminnymi<sup>28</sup>. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia są jednocześnie planem wykonawczym, w związku z czym wyodrębnia się w jego treści programy operacyjne wskazujące konkretne cele (zwane normatywnie priorytetami) oraz źródła ich finansowania.

---

uzupełnienie, a nie zastępowanie działań podejmowanych przez rządy”; por. D. Sobczyński, *Zasada proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym*, „Głosa” 2003, nr 3, s. 13.

<sup>25</sup> Zob. załącznik III do rozporządzenia ustanawiającego ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych. Działania realizowane w ramach tzw. pomocy technicznej realizowane z inicjatywy lub w imieniu Komisji mogą być finansowane w 100% (art. 54 ust. 1 rozporządzenia ustalającego ogólne zasady dotyczące funduszy strukturalnych).

<sup>26</sup> Dz.U. Nr 227, poz. 1658 z późn. zm.

<sup>27</sup> Warto zauważyć, że zakres tego dokumentu w znaczącym stopniu pokrywa się z Podstawami wsparcia wspólnoty na lata 2000–2006. Por. E. Chojna-Duch, *Polskie...*, s. 341.

<sup>28</sup> Strategie powiatów i gmin normatywnie zwane są strategiami lokalnymi (art. 9 pkt 4 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).

Warto podkreślić, że istotne wątpliwości może budzić charakter prawny dokumentów planistycznych zwanych strategiami. Przykładowo, Strategia Rozwoju Kraju uchwalana jest w formie ustawy<sup>29</sup>, wobec czego pojawić się może wątpliwość co do zależności hierarchicznych z innymi dokumentami planistycznymi przyjmowanymi w formie uchwały Rady Ministrów, zwłaszcza jeżeli będą one określały równorzędne zadania<sup>30</sup>.

Jak wspomniano, w celu realizacji strategii ustanawia się programy operacyjne (art. 15 ust. 1). Programy krajowe oraz programy regionalne służą realizacji strategii rozwoju kraju oraz strategii sektorowych. W formie regionalnych programów operacyjnych realizowane są również strategie wojewódzkie. Za prawidłową realizację programu operacyjnego odpowiada instytucja zarządzająca. W przypadku krajowego programu operacyjnego, finansowanego ze środków zagranicznych, funkcję tę sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, zaś w odniesieniu do regionalnego programu operacyjnego zarząd województwa (art. 25). Instytucja zarządzająca może, w drodze porozumienia, powierzyć część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego instytucji pośredniczącej. Wskazane rozwiązania ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju są zatem zgodne z postanowieniami rozporządzenia ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące funduszy strukturalnych. Trzeba jednak zaznaczyć, że wśród rozwiązań omawianej ustawy brakuje bezpośredniego określenia instytucji certyfikujących oraz audytowych, niezbędnych w procesie pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych.

Na szczególną uwagę zasługują również wprowadzone przepisami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. nowelizującej ustawę o finansach publicznych<sup>31</sup>, nowe rozwiązania prawnofinansowe w postaci dotacji rozwojowej oraz złagodzenia niektórych regulacji związanych z limitami zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>29</sup> Art. 11 ust. 4 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

<sup>30</sup> Por. E. Chojna-Duch, *Polskie...*, s. 344.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 249, poz. 1832).

W celu przedstawienia tych zmian w szerszym kontekście, należy najpierw odnieść się do regulacji dotyczących finansowania realizacji programów operacyjnych przez województwa. Dla zwiększenia poziomu własnych środków finansowych, niezbędnych dla pozyskiwania m.in. funduszy strukturalnych, przepis art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>32</sup> przewiduje, że samorząd województwa może występować o dofinansowanie realizacji regionalnego programu operacyjnego środkami budżetu państwa oraz środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej. Dofinansowanie programu środkami budżetu państwa powinno łączyć się z zawarciem przez zarząd województwa z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego, tzw. kontraktu wojewódzkiego. Porozumienie w formie kontraktu wojewódzkiego dotyczy współfinansowania gotowych do realizacji zadań i niewątpliwie jest wyrazem terytorialnego, a nie sektorowego podejścia do finansowania rozwoju gospodarczego<sup>33</sup>. Można jednak zauważyć, że o ile przepisy proceduralne w kwestii reguł zawierania kontraktów nie budzą większych kontrowersji, o tyle nie do końca jasny jest charakter prawny kontraktów wojewódzkich. Warto wskazać, że w poprzednim okresie programowania kontrakty wojewódzkie stanowiły specyficzną formę porozumień publicznoprawnych między organem administracji państwowej i organami administracji samorządowej. Ich postanowienia przyjmowane były na mocy dwóch odrębnych uchwał o zróżnicowanej pozycji w hierarchii źródeł prawa: uchwały Rady Ministrów, wiążącej tylko jednostki jej podległe oraz uchwały sejmiku wojewódzkiego, będącej aktem prawa miejscowego<sup>34</sup>. Również obecnie strony kontraktu, określając wzajemne zobowiązania w zakresie wykonania kontraktu, ustalają w szczególności okres obowiązywania kontraktu, kwotę dofinansowania, warunki przekazywania środków oraz zakres i tryb sprawozdaw-

<sup>32</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

<sup>33</sup> Zawarcie kontraktu wojewódzkiego stanowi jednocześnie wyraz realizacji przez Polskę zasady pomocniczości. Por. A. Dudek, *Kontrakt wojewódzki jako instrument wdrażania polityki regionalnej w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 4, s. 10.

<sup>34</sup> Zob. bliżej: E. Kornberger-Sokołowska, J. Zdanukiewicz, *Pomoc unijna dla samorządów w Polsce*, „Głosa” 2003, nr 7, s. 15. Zob. też I. Walencik, *Wdrażanie polityki regionalnej*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2001, nr 15–16, s. 12.

czości – jednak w zakresie i na warunkach określonych przez Radę Ministrów<sup>35</sup>. Obecnie zrezygnowano też z zatwierdzania kontraktu wojewódzkiego w formie uchwał. Z pewnością spowoduje to obniżenie rangi omawianego dokumentu oraz wyłączy możliwość negocjacji jego kształtu – w związku z czym aktualnie zasadne wydaje się twierdzenie o administracyjno-prawnym charakterze kontraktu wojewódzkiego<sup>36</sup>.

Wraz z modyfikacjami w konstrukcji kontraktu wojewódzkiego usunięto z ustawy o finansach publicznych instytucję tzw. prefinansowania wydatków. Środki otrzymywane przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach prefinansowania miały charakter zwrotny. Instrument ten mógł być stosowany komplementarnie ze środkami pozyskiwanymi w ramach kontraktów wojewódzkich. Jego uruchomienie było opcjonalne dla jednostek samorządu terytorialnego. Jak się również wydaje, starania o pozyskanie odpowiedniego zasobu środków w ramach prefinansowania nie zawsze musiały do ich otrzymania doprowadzić. Obecnie, oprócz kredytów i pożyczek zaciąganych ze środków Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych<sup>37</sup> oraz możliwości poręczania zobowiązań zaciąganych w bankach komercyjnych środkami Funduszu Poręczeń Unijnych<sup>38</sup>, istotnym instrumentem zapewniającym jednostkom samorządu terytorialnego pozyskanie środków niezbędnych do podejmowania inicjatyw współfinansowanych z zasobów wspólnotowych, stała się dotacja rozwojowa. Instrument ten posiada zasadniczo charakter bezzwrotny i może być uznany za podstawowe źródło finansowania omawianej grupy zadań jednostek samorządu terytorialnego. Wydaje się jednak, że z uwagi na możliwość udzielenia dotacji rozwojowej zarówno w formie zaliczki, jak i zwrotu wydatków poniesionych na realizację programu operacyjnego, w konstrukcji prawnej dotacji rozwojowej można

<sup>35</sup> Art. 1 pkt 1 lit b ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawy o finansach publicznych (Dz.U. Nr 140, poz. 984).

<sup>36</sup> E. Chojna-Duch, *Polskie...*, s. 355.

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych (Dz.U. Nr 223, poz. 2218).

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o Funduszu Poręczeń Unijnych (Dz.U. Nr 121, poz. 1262 z późn. zm.).

również wskazać element zwrotności<sup>39</sup>. Można również sądzić, że zastąpienie instytucji prefinansowania dotacją rozwojową, wpłynie także na poprawę dyscypliny finansów publicznych, bowiem zwrot dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem będzie podlegał przepisom postępowania administracyjnego, a nie procedurze cywilnoprawnej.

Warto również zauważyć, że zgodnie z art. 170 ust 1 ustawy o finansach publicznych, łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w danym roku budżetowym. Jednak zgodnie z art. 170 ust. 3, ograniczenia tego nie stosuje się m.in. w przypadku zaciągania przez jednostki samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek w związku z umową zawartą w celu realizacji zadań z wykorzystaniem środków funduszy strukturalnych. Z uwagi na wyjątkowy charakter rozwiązania, mogącego przejściowo znacznie powiększać poziom długu publicznego, zakres jego stosowania jest ograniczony zasadniczo do momentu otrzymania refundacji dokonanych wydatków (art. 170 ust. 4).

---

<sup>39</sup> E. Chojna-Duch, *Polskie...*, s. 358.